N°. 444711
M. S...

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 3 décembre 2021
Décision du 24 décembre 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Domingo, rapporteur public

M. S... a demandé à l'Association de Tutelle et d'Intégration d'Aquitaine (ATINA), association relevant de la loi du 1er juillet 1901, de lui communiquer, sur le fondement du CRPA, ses statuts et son règlement intérieur, ses rapports d'activité des trois dernières années et la liste de ses responsables et personnels. En l'absence de réponse, M. S... s'est adressé à la CADA, laquelle, par un avis du 8 janvier 2018, s'est déclarée incompétente dans la mesure où l'ATINA ne pouvait être regardée comme un organisme chargé d'une mission de service public (tout en rappelant que l'intéressé peut accéder aux statuts de l'association en préfecture, ainsi qu'il est prévu à l'article 2 du décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association).

M. S... a alors saisi le TA de Bordeaux, lequel, par le jugement contesté du 10 avril 2020, a également décliné sa compétence, pour le même motif que la CADA, et qu'il a soulevé d'office, tiré ce que l'ATINA n'est pas une personne privée chargée d'une mission de service public.

1. Nous adhérons entièrement à ce dernier motif. L'ATINA n'est en effet pas chargée d'une mission de service public. Par votre décision de Section, APREI (22 février 2007, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés, n° 264541, Lebon p. 92), vous avez jugé qu'une personne privée est chargée de l'exécution d'un service public si elle assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qu'elle est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique ou, si elles n'est pas dotée de telles prérogatives, si, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission. Sous réserve, bien entendu, des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public.

En l'espèce, l'ATINA est une association gestionnaire d'établissements et services sociaux et médico-sociaux au sens du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. Elle assure la mission prévue au 14° de cet article, de mise en œuvre des mesures de protection des majeurs ordonnées par l'autorité judiciaire au titre du mandat spécial auquel il

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

peut être recouru dans le cadre de la sauvegarde de justice ou au titre de la curatelle, de la tutelle ou de la mesure d'accompagnement judiciaire.

Or, il résulte tant de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales que de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, et en particulier de l'écriture et des termes de l'article L. 311-1 du code de l'action sociale et des familles, que le législateur, en se référant aux missions d'intérêt général et d'utilité sociale assurées par des institutions sociales et médico-sociales de droit privé, a entendu exclure, en ce qui les concerne, l'existence d'une service public (en ce sens, JRCE, 26 mars 2019, F..., n° 428371, en B sur ce point, à propos des organismes privés gestionnaires des établissements et services mentionnés au 7° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ; v. aussi 1ère JS du 30 décembre 2020, Adapei Guyane, n° 435325, pour les établissements et services mentionnés au 2°). A raison de la loi, l'ATINA n'est donc pas chargée d'une mission de service public. C'est très exactement ce qu'a jugé le tribunal, par un jugement suffisamment motivé et dépourvu d'erreur de droit.

2. Nous hésitons en revanche bien davantage sur la solution d'incompétence. Pareille solution d'incompétence peut se réclamer de plusieurs précédents, mais, en réalité, elle ne nous semble pas s'accorder avec l'état le plus récent de votre jurisprudence.

Commençons par rappeler ce qui doit constituer le fil conducteur pour la détermination de la compétence juridictionnelle en matière de demandes de communication de documents fondée sur, autrefois les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, et aujourd'hui le CRPA : la décision V... et L B... du Tribunal des conflits du 2 juillet 1984 (n°s 02324 et 02325, Rec. p. 449).

Par cette décision, le TC a jugé « que le recours formé contre le refus opposé par une administration publique ou un organisme privé chargé de la gestion d'un service public à une personne ayant fait, en invoquant les lois précitées, une demande de communication d'un document de caractère nominatif la concernant doit être déféré au juge administratif et que c'est à ce dernier qu'il appartient d'apprécier si, en raison de la nature du document dont la communication était demandée, cette demande entrait ou non dans le champ d'application de la loi ». Ainsi que l'expliquait le président Labetoulle dans ses conclusions sur cette décision, il faut bien distinguer deux questions : celle, préalable, de la compétence juridictionnelle ; celle, de fond, sur l'étendue du droit d'accès reconnu par la loi et notamment la qualification du document en document administratif. Dans l'affaire dont il était saisi, qui concernait une demande formulée sur le fondement de la loi de 1978 par deux agents de la caisse de mutualité sociale agricole du Finistère, qui a le caractère d'un organisme privé chargé de la gestion d'un service public, le TC a jugé que le recours contre le refus de faire droit à cette demande relevait de la compétence des juridictions de l'ordre administratif, nonobstant la circonstance que les rapports entre la caisse et son personnel sont de droit privé, et même si les documents dont la communication a été demandée ne sont pas de nature administrative.

Vous avez fait application de cette jurisprudence par exemple à une demande de communication de documents formulés par M. B... à l'ordre des avocats au barreau de Lyon (27 septembre 1985, Ordre des avocats du barreau de Lyon, n° 56543, p. 267) puis à une demande, toujours de M. B..., de communication de pièces d'un dossier judiciaire (23

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

novembre 1990, B..., n° 74415, aux tables sur ce point). Cette dernière décision est d'ailleurs fichée comme abandonnant deux précédents de Section du 27 juillet 1984 (Association S.O.S. Défense c/ Cour de Cassation, p. 284 ; Association S.O.S. Défense c/ Garde des Sceaux, p. 285), rendus quelques jours après la décision V... et L B... du Tribunal des conflits, mais qui avaient cependant déduit de ce que les documents demandés n'étaient pas administratifs mais juridictionnels l'incompétence de la juridiction administrative.

Pour ce qui est des documents demandés sur le fondement de la loi de 1978 à des personnes privées dont le demandeur considère qu'elles sont chargées d'une mission de service public, vous continuez en revanche, dès lors qu'en réalité ladite personne privée n'est pas chargée d'un tel service, de décliner la compétence de la juridiction administrative : voyez par exemple une décision M... du 20 octobre 1995 (n° 133470, au Lebon sur ce point) concernant une Fédération départementale de chasseurs ; une décision Société protectrice des animaux du 26 février 2003 (n° 212943, aux Tables sur ce point) s'agissant de la SPA ; et la décision de Section APREI précitée, après avoir jugé que le législateur a entendu exclure que la mission assurée par les organismes privés gestionnaires de centres d'aide par le travail revête le caractère d'une mission de service public, confirme l'arrêt d'appel qui avait décliné la compétence de la juridiction administrative.

A notre sens, il n'y a cependant pas lieu de faire différemment pour les personnes de droit privé chargées d'une mission de service public, qu'elle le soit effectivement ou qu'il s'avère qu'elles ne le sont en réalité pas. Ce qui apparaît déterminant, au stade de la compétence juridictionnelle, c'est que la demande soit fondée sur les dispositions aujourd'hui des articles L. 311-1 et s. du CRPA et tende donc à la communication de documents que le demandeur considère comme ayant un caractère administratif. A vous de lui dire, sur le fond, s'il a raison ou non.

Vous vous êtes déjà engagés en ce sens dans vos décisions les plus récentes. En premier lieu, dans une décision A... du 28 novembre 2016 (n° 390776, en B sur ce point), vous avez jugé que lorsque le litige est relatif à un refus opposé à une demande de communication d'un document présentée sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, dont les dispositions sont aujourd'hui reprises au code des relations entre le public et l'administration, le juge administratif est seul compétent pour apprécier si, en raison de la nature du document dont la communication est demandée, cette demande relève ou non du champ d'application de la loi, et, si tel n'est pas le cas, pour rejeter la requête dont il est saisi pour ce motif. Dans cette espèce, M. A... n'ayant pas fondé sa demande sur la loi de 1978 et sollicitant la communication de pièces judiciaires qui n'étaient pas détachables de la fonction juridictionnelle, vous avez confirmé le rejet de sa demande au motif qu'elle était portée devant une juridiction incompétente pour en connaître.

Plus encore, et en deuxième lieu, dans une décision Association Regards citoyens (27 juin 2019, n° 427725, en A sur ce point), vous avez cette fois censuré un jugement qui avait décliné la compétence de la juridiction administrative pour connaître d'une demande fondée sur le CRPA et tendant à la communication de documents détenus par des parlementaires et vous avez rejeté cette demande au fond. Parce que la demande était fondée sur le CRPA, la juridiction administrative était compétente pour en connaître ; parce qu'elle portait sur des

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

documents relatifs à l'indemnité représentative de frais de mandat de députés, indissociable de leur statut, dont les règles particulières résultent de la nature de leurs fonctions, lesquelles se rattachent à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement, et qu'ainsi ces documents n'étaient pas administratifs, cette demande a été rejetée au fond. Et dans cette même décision, vous avez préalablement refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel une QPC notamment fondée sur une atteinte au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 en rappelant que le juge administratif est compétent pour apprécier si, en raison de la nature du document dont la communication est demandée, cette demande relève ou non du champ d'application de la loi et, si tel n'est pas le cas, pour rejeter la demande dont il est saisi pour ce motif.

Autrement dit, votre compétence en matière de communication de documents résulte du seul fondement de la demande, le CRPA aujourd'hui. Il n'y a pas lieu de concevoir votre compétence selon une doublée entrée : l'invocation du CRPA d'une part, la mise en cause de l'Etat, des collectivités territoriales, des autres personnes de droit public ou des personnes de droit privé chargées d'une telle mission, d'autre part. Une seule porte, la première, suffit pour entrer dans le champ de votre compétence. Avec la seconde, vous vous interrogez déjà sur la nature du document, qui implique de se demander par qui ce document a été produit ou reçu, s'il l'a été dans le cadre d'une mission de service public, s'il n'est pas exclu du droit à communication pour un autre motif.

Certes, dans les précédents A... et Association Regards citoyens, il n'y avait pas lieu d'éprouver une quelconque gène dès lors que le directeur de greffe de la cour d'appel de Lyon, dans la première affaire, et les députés sollicités, dans la deuxième, se rattachent conceptuellement, sans trop difficultés, à l'Etat (article L. 300-2), même si, pour les parlementaires du moins, il est spontanément moins évident d'y voir une administration (article L. 311-1). Alors que, évidemment, il y a un peu plus d'inconfort à devoir juger au fond un litige qui, finalement, s'élève entre deux personnes privées dont aucune des deux n'est chargée d'une mission de service public.

Mais dans la plupart des cas, c'est au terme d'un examen des textes applicables et des missions dévolues à l'organisme privé mis en cause, conformément à la grille d'analyse APREI, que vous parviendrez à cette conclusion. En amont, il n'en demeure pas moins que la demande dont vous êtes saisis était dirigée contre une personne, privée certes, mais dont le requérant soutenait qu'elle était chargée d'une mission de service public et qu'elle détenait des documents administratifs.

Alors évidemment, on ne peut exclure les cas où, manifestement, aucune question de service public ne se pose. Imaginons que M. S... vous saisisse de demandes de communication de documents fondées sur le CRPA et dirigées contre son voisin, un commerçant ou encore son avocat. Certainement des demandes très marginales, mais selon nous qu'il faudra rejeter non pas pour incompétence mais sur le fond, au besoin en faisant application de l'article R. 741-12 du code de justice administrative relatif à l'amende pour recours abusif pour contenir tout risque de propension des requérants à faire un usage dévoyé de la loi et de votre prétoire.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Il est vrai également que, en général, votre compétence est déterminée par la nature des rapports entre les parties et non pas le fondement invoqué dans la demande. Mais nous ne voyons pas de difficultés majeures à ce que les demandes de communication de documents fondées sur le CRPA fassent exception, d'autant plus que le juge judiciaire saisi d'une demande articulée sur le fondement du CRPA ne se déclarera pas non plus compétent.

Si vous nous suivez, vous devrez alors casser le jugement attaqué pour avoir déclaré à tort une incompétence et, réglant l'affaire au fond, vous pourrez rejeter la demande de M. S.... A défaut, et dans la mesure où la RP devant le TA a correctement renseigné le sens de ses conclusions, vous pourrez rejeter le pourvoi de M. S....

Mais PCMNC à l'annulation du jugement, au rejet de la demande devant le TA et au rejet des conclusions présentées au titre des frais d'instance.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.